

УДК 332.1:551.4

ПРО ВДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНИХ ЗАСАД ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ТА ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ ПРИКОРДОННОГО РЕГІОНУ

О.І. Мілашовська, канд. екон. наук

Стверджується важливість удосконалення інституційних засад регіональної екологічної політики з метою вдосконалення механізму природокористування прикордонного регіону. Запропоновано комплекс заходів інтегрованого управління Карпатським регіоном. Наведено перспективи подальшого наукового і практичного використання отриманих результатів.

На особливості здійснення трансформаційних процесів у прикордонному регіоні суттєво впливає наявний природно-ресурсний потенціал, який є важливою передумовою функціонування та розвитку регіональної соціально-економічної системи. Рациональний розподіл і забезпечення населення прикордонної території життєво-необхідними ресурсами є важливим чинником національного процвітання. В основу цього покладені інституціональні рішення питань можливості користування і розпорядження ресурсами.

Інституційні перетворення, які відбуваються в регіонах, глибоко досліджені в сучасній науковій літературі. Питання вдосконалення інституційних засад екологічної політики та природокористування досліджували в своїй роботі такі провідні економісти-вчені: В.М. Геєць, М.І. Долішній, В.Т. Мамутов, В.П. Мікловда, В.І. Павлов, Н.В. Павліха, Н.С. Гронська та ін. Проблематика вдосконалення інституційних перетворень природокористування вимагає нових підходів управління на прикордонних територіях, від кількісних і якісних характеристик якого залежить якість людського життя.

Метою даного наукового дослідження є визначення основних напрямків інституційних змін щодо вдосконалення регіональної екологічної політики шляхом використання засобів інтегрованого управління прикордонним регіоном.

Глобалізація економічних відносин, посилення техногенного навантаження на екосистеми прикордоння вимагають оптимізації експлуатації й відтворення природних ресурсів та сфер вкладання капіталів, що можливо реалізувати шляхом інституційних перетворень у сфері природокористування. В екологічній політиці присутній елемент регіоналізму, який надає їй специфічні риси і трансформує у нове поняття екологічної політики прикордонної території. Це потребує відповідного теоретичного аналізу й осмислення. Це викликано екологічною диверсифікацією території України і особливостями соціально-економічних процесів у прикордонних регіонах, які в історичному, природному, соціальному, екологічному відношеннях є далеко не однорідними. В результаті цього екологічна ситуація в Україні має свої територіальні відмінності як за характером і гостротою проблем, так і за можливостями їхнього практичного вирішення. Потреба у проведенні екологічної політики прикордоння виникає тоді, коли в умовах диверсифікованого екологічного простору стає очевидною низька результативність уніфікованих механізмів регулювання стану довкілля.

Отже, екологічна політика прикордонної території – це система цілей і дій, що реалізується органами державної влади та місцевого самоврядування прикордонного регіону, спрямованих на збереження довкілля та забезпечення екологічнобезпечних умов життєдіяльності населення за допомогою методів, що враховують специфіку прикордонної території. До середини 80-х років ХХ ст. екологічна політика Карпатського регіону стосовно скорочення техногенного впливу на навколишнє середовище будувалась на визнанні пріоритету адміністративно-правових заходів. Одним із позитивних результатів цього було створення структури державних органів і громадських організацій, у функції яких входить забезпечення природоохоронної діяльності.

Та негативним моментом стала відсутність стимулюючої природоохоронної мотивації при застосуванні природно-правових заходів. Тому на сучасному етапі значна увага приділяється економічним методам, що стимулюють оптимальне використання навколишнього середовища прикордоння. Важливим моментом осмислення суті та змісту екологічної політики прикордоння є необхідність усвідомлення двох її зрізів. Перший – це екологічна політика держави стосовно прикордонних регіонів, другий – екологічна політика, яку проводять самі регіони. Першу реалізують центральні органи влади, другу – місцеві органи державної влади і самоврядування прикордонного регіону. При цьому ключову роль відіграє законодавче закріплення прав і повноважень між різними гілками влади, відсутність якого неминує спричиняє конфлікти і протиріччя між ними, в результаті чого стрімко падає ефективність регіональної екологічної політики.

У складних умовах структурної перебудови господарства потрібен вибір урядом розумної регіональної екологічної політики на перехідний період. Це повинна бути політика превентивних екологічних заходів, що полягають у впровадженні найдосконаліших технологій у ході структурної перебудови господарства прикордонного регіону, гарантують енерго- і ресурсозбереження, відкривають можливості вдосконалення (ефективної модифікації) технологій та мінімізацію відходів.

Новим ринковим відносинам повинні відповідати і нові відносини у сфері природокористування на прикордонних територіях. До них відносимо надання різним суб'єктам господарювання прав власності на ресурси, в тому числі і природні. Досвід європейських країн показує, що одне лише надання прав власності

не є достатнім для вирішення проблем природокористування. На зміну одним екологічним проблемам приходять інші.

Форма власності на виробничі ресурси, в тому числі й на природні, лежать в основі інституціональних структур, що забезпечують той або інший тип соціоекономічних відносин у суспільстві (від ліберального до радикального) [1, с.253].

Найбільш зваженим має бути підхід до інституційних змін у тих сферах господарства прикордонного регіону, де доходи мають рентну основу, що в першу чергу стосується природокористування. У зв'язку з цим розроблення економіко-інституційних підходів оптимізації природокористування є важливою складовою політики ринкової трансформації. Регіональне природокористування є тією сферою господарських відносин, де має бути сформовано сприятливе інституційне середовище, адже самі природні ресурси та природні умови й становлять основу життєдіяльності населення прикордоння. Проблема полягає в тому, щоб сформувати такі інституційні засади природокористування, які б сприяли його раціоналізації, прискорювали соціально-економічний розвиток прикордонних регіонів. Крім того, формування системи економічних регуляторів природокористування є необхідною, але недостатньою умовою вирішення екологічних проблем в межах ринкового господарювання. Ці економічні регулятори ефективно працюють лише під контролем громадськості, що можливо реалізувати за умов сприятливого інституційного середовища.

Концепція регіональної екологічної політики прикордонних областей уявляється як формування таких відносин між ними, які забезпечували б їх екологічно безпечний соціально-економічний розвиток. Особлива увага повинна приділятися узгодженості розбіжностей між методами і об'єктами управління, інтересами окремих суб'єктів господарювання, між природними й етнічними властивостями життєдіяльності місцевих громад, між рівнями організованості екологічного захисту і відпорністю екосистем прикордонних регіонів до антропогенних навантажень. Розвиток відносин між громадами прикордонних територій значною мірою зумовлений можливостями вдосконалення комунікаційних мереж, що створює сприятливе середовище для обміну знаннями, інформацією, духовними, трудовими ресурсами [2, с. 112-117].

Внаслідок розширення та поглиблення економічних відносин між прикордонними регіонами доступними стає їх участь у важливих подіях політичного і культурного життя і планування спільних заходів екологічної політики.

Міжнародне співтовариство з розумінням ставиться до труднощів та особливостей ситуації в Україні та можливостей її рівноправного інтегрування в політичну, економічну та екологічну галузі. Завдяки геополітичному положенню народи прикордоння зацікавлені в консенсусі та гармонійній інтеграції з країнами, що межують з цими територіями. Прикладом є співробітництво у рамкових програмах ЄС та розгортанням перспективних напрямків науково-технічної співпраці з сусідніми державами.

В Україні в 2000 р. постановою Верховної Ради і Указом Президента України прийнято "Закон про загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000-2015 роки"[3]. Програма розроблена відповідно до рекомендацій Всеєвропейської стратегії збереження біологічного і ландшафтного різноманіття (1995 р.) [4].

Стосовно розгортання спільних екологічних досліджень і відповідних практичних дій, то для цього потрібна регіональна програма екологічної інтеграції прикордонних регіонів України у європейське співтовариство, яка б, зокрема, передбачила:

- 1 Активізацію діяльності функціонуючих правоохоронних та природоохоронних інститутів прикордонного регіону з урахуванням вимог діючих міжнародних нормативів та стандартів.
- 2 Створення регіональних систем статистичного обліку та моніторингу, які б відображали дійсний стан усіх компонентів природного середовища і здоров'я людини на прикордонній території.
- 3 Адресне фінансування державними органами прикордонного регіону науково-дослідних робіт у галузі раціонального природокористування.
- 4 Розроблення ефективних екополітичних стимулів для реалізації екополітичних програм.
- 5 Урахування громадської думки прикордонного регіону при вирішенні питань будівництва екобезпечних об'єктів.
- 6 Удосконалення системи екологічної освіти і екологічного виховання всіх категорій населення прикордоння.

Здійснення такої екологічної політики прикордоння і впровадження цілого комплексу нових економічних орієнтирів передбачають вирішення таких завдань:

- максимально скоротити енергоємність і ресурсомісткість валового національного продукту у Карпатському регіоні і споживання енергії та ресурсів у розрахунку на одного жителя;
- поступово зменшувати як фізичний обсяг, так і частку ресурсів у загальному експорті;
- локалізація і модернізація екологічно небезпечних галузей та переробка екологічно шкідливих проектів в Карпатському регіоні;
- не допускати захоронення експортованих через кордон небезпечних відходів;

- максимально скоротити вирубку лісу та запровадити інтенсивне лісовідновлення на прикордонній території;
- сприяти стабілізації чисельності населення на території прикордоння;
- передача вирішення проблем боротьби із забрудненням довкілля на регіональний та місцевий рівень Карпатського краю;
- створення контрольно-спостережної інфраструктури на основі регіональних та локальних систем спостереження;
- створення розгалуженої регіональної інфраструктури для вирішення екологічних проблем Карпатського регіону.

У науковій літературі з проблем стійкого розвитку соціальних еколого-економічних систем регіонів (прибережні зони, гірські території та ін.) все частіше звертаються до інтегрованого управління як необхідного етапу управління, націленого на вирішення першочергових завдань. Карпатський регіон являє собою складну еколого-економічну систему, яка об'єднує у своїй структурі водне середовище (річки, озера) і територію суші (гори, рівнини).

Принцип управління подібної системи полягає у знаходженні необхідної рівноваги між економічною користю від споживання та збереженням природних ресурсів. Тому доцільно застосовувати інтегроване управління для вдосконалення інституційних засад екологічної політики та природокористування прикордонного регіону. Це управління передбачає, крім екологічного моніторингу природного середовища, і здійснення природоохоронних заходів. В основу інтегрованого управління прикордонними територіями повинна бути покладена системна концепція динамічного балансу тих економічних та екологічних процесів, які суттєві для стійкого розвитку конкретної системи.

Інтегроване управління прикордонними регіонами, відповідно до [5] – це інтерактивний, проактивний і пристосований процес планування і управління територіями з урахуванням перспективи стійкого розвитку. Для прикордонних регіонів України використання елементів інтегрованого управління дозволить вирішити цілий ряд проблем, а саме:

- налагодження співробітництва влади різних рівнів між собою;
- організація спільної роботи всіх "діючих осіб" для ефективної реалізації різних проектів;
- проведення регулярної експертної оцінки навколишнього середовища;
- зіставлення узгодженої робочої програми з переліком питань, чітко поставлених завдань і збалансованим бюджетом.

Карпатський регіон має важливе економічне, екологічне, соціальне, культурне і рекреаційне значення. Пропонується використовувати такі фактори інтегрованого управління прикордонною територією, врахування і аналіз яких дозволить державним, місцевим органам влади забезпечити вирішення його економічних, фінансових, політичних та екологічних проблем на таких рівнях: глобальному, державному, регіональному, локальному.

Ступінь використання засобів інтегрованого управління Карпатським регіоном наведено в табл. 1.

Слід зауважити, що стійкий розвиток і екологічні проблеми розвитку прикордонних територій є проблемою і сферою інтересів всіх держав, які суміжні з цим регіоном. За останні 10 років ідея інтегрованого управління прикордонними територіями поширилась по всій Європі, але здійснення цієї ідеї ускладнено певними екологічними, фінансовими і політичними проблемами.

Враховуючи досвід розвинутих країн і пристосовуючи його до української специфіки розвитку прикордоння, а також використовуючи запропоновані заходи, місцеві органи управління зможуть отримати такі головні результати інтегрованого управління Карпатським регіоном:

- а) створення єдиної системи моніторингу прикордонної зони;
- б) розроблення єдиних нормативів і стандартів природокористування;
- в) спільні дії для запобігання і ліквідації надзвичайних ситуацій у прикордонному регіоні;
- г) розвиток, удосконалення та уніфікація законодавчого забезпечення;
- д) скорочення антропогенного навантаження і відновлення потенціалу прикордонних зон.

Таблиця 1 – Засоби інтегрованого управління Карпатським регіоном (xxx – повністю впроваджено, xx – частково впроваджено, x – використовуються частково)

	Львівська обл.	Закарпатська обл.	Чернівецька обл.	Івано-Франківська обл.
Державні й регіональні правові та юридичні документи	xxx	xx	xx	xx
Розроблення планів управління об'єктами	xxx	xx	xxx	xx
Захищені зони в регіоні (наприклад, національні парки), пов'язані з місцеві програмами розвитку	xx	xx	xxx	x
Стратегічне регіональне планування на прикордонній території, включаючи співробітництво осіб, влади, громад	xx	xx	xx	xx
Узгоджена взаємодія з галузями і населенням (для послаблення несприятливих факторів, що впливають на землю)	xx	x	xx	x
Придбання земельних ділянок, яке регулюється різними місцевими органами	xx	xx	xx	xx
Проекти демонстрації інтегрованого управління прикордонними територіями	xx	x	xx	x
Розроблення інтегрованого управління прикордонними регіонами і навчання	xx	x	x	x
Оцінка ефективності інтегрованого управління територією прикордоння	xx	x	x	x
Джерело [6]				

Отже, для вирішення цих завдань пропонується комплекс заходів, які б дали можливість більш ефективно використовувати природно-ресурсний потенціал у прикордонному регіоні в інтересах місцевого населення:

- 1 Удосконалення бюджетно-податкового врегулювання використання природних ресурсів та впорядкування міжбюджетних відносин у природно-ресурсному секторі.
- 2 Формування дієвого інституційного забезпечення використання та охорони природних ресурсів.
- 3 Впровадження нових форм підприємницької діяльності та апробація прогресивних схем виробничої кооперації у сфері природокористування.
- 4 Структурна перебудова регіональної системи управління використанням природних ресурсів.

Підбиваючи підсумки, слід зазначити, що результати даного дослідження свідчать про необхідність вдосконалення механізму природокористування шляхом прискорення інституційних перетворень на регіональному рівні.

Запропоновані в даній роботі підходи до способів інтегрованого управління територією прикордоння є кроком у напрямку вирішення екологічних, економічних і соціальних проблем розвитку і функціонування Карпатського регіону. Отримані теоретичні наукові результати мають певний потенціал практичного використання, який полягає у використанні запропонованих заходів з метою розроблення стратегій розвитку прикордонних територій, а також для реалізації цілей регіональної екологічної політики. Цей напрямок досліджень, як здається, має певні елементи наукових дискусій та перспективи розвитку і потребує подальшого розроблення та вдосконалення.

SUMMARY

The importance of improvement of the institutional bases of the regional ecological policy for improvement of the mechanism of natural management of boundary region is affirmed. The complex of actions of the integrated management of the Carpathian region is offered. The perspectives of further scientific and practical usage of the received results are represented.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Павліха Н.В. Про вдосконалення інституційних засад регіонального природокористування // Город, регион, государство: проблемы распределения полномочий // НАН Украины. Институт экономико-правовых исследований ; Ред. кол. Мамутов В.К. - Донецк: ООО "Юго-Восток ЛТД", 2003. - 434с.

2. Гронська Н.С. // Гармонізація екологічних відносин у прикордонні. Проблеми європейської інтеграції і транскордонного співробітництва //Матеріали II Міжнародної науково-практичної конференції, Луцьк, 29-30 вересня 2005 р./ За ред. В.Й. Лажніка і С. Федонюка - Луцьк : РВВ "Вежа" Волин. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2005.-542с.
3. Закон про загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000-2015 рр.-К., 2001.
4. Всеєвропейська стратегія збереження біологічного і ландшафтного різноманіття (Адаптери укр. видання Я.Мовчан, Г.Парчук, Т.Журбенко, В. Романчук. - К.:Авалон,1998.-52с.
5. Защита окружающей среды Европы. Третья оценка // Доклад по экологической оценке № 10. - Копенгаген: ЕОАС. -2003.-349 с.
6. <http://www.carpathion.euroregion.org.pl>.

Надійшла до редакції 1 липня 2005 р.